

---

從華約、解約到另立新約：  
論普欽的新安全政策

---

鄭欽模

---



## 壹、前言

---

二次大戰結束後，英、美、蘇、法著手處理德國問題，並同時積極重建戰後秩序與經濟，但在處理德國問題上，英、美、蘇、法出現歧見，而安全問題是辯論重心，這四國擔心重蹈第一次大戰後處理德國問題的錯誤，但更擔心德國問題處理不好，又再次埋下戰爭火苗。然而英、美、蘇、法處理德國問題的觀點與途徑不同，衍生不信任而產生對立。以美國為首的北大西洋公約組織成立，其宗旨希望透過集體安全力量保護聯盟成員國安全，但從蘇聯的角度來看，這組織是防止歐洲任何霸權侵略他國顛覆歐洲國際安全秩序，其中霸權的目標直指蘇。蘇聯為使自身在歐洲不受北約安全孤立，並深化共產黨領導與社會主義影響力，旋即成立華沙公約組織作為抗衡。

北約與華約在軍事安全賽局較勁，直到民主化浪潮席捲歐洲社會主義國家，才告一段落。但北約與蘇聯之間的安全對峙，未受到民主化浪潮而退去，相反地，俄國在普欽擔任總理與總統期間，積極制定新安全政策，確保俄國家安全與正視北約進而追求國家安全之新平衡點。本文透過「政策分析」研究途徑，可以清楚地解讀普欽從華約時期至今的安全政策，及其內容與精神的變與不變。政策分析研究途徑，主要觀察政策內容與目標之間的關連性，並從政策內容來觀察達成目標之過程。而「現實主義」的觀點，可以洞悉普欽安全政策的特色與未來發展。蘇聯設立華約組織，其目的就是追求滿足自身國家安全之自利政策，對蘇聯而言，國家生存就是要發展軍事，雖追求整軍經武造成安全困境（security dilemma），但國家追求生存不可沒有軍力。

## 貳、從華約到解約

二次大戰結束後，英、美、蘇、法共管德國，不僅替戰亂的德國建立戰後秩序，更積極重建久歷戰火的歐洲。1939年德、蘇簽訂互不侵犯條約，但德國片面毀約不僅讓蘇聯付出慘痛戰場代價，也因德國戰火席捲捷克斯洛伐克、波蘭、匈牙利、保加利亞和羅馬尼亞等國<sup>1</sup>，使得蘇聯爲了阻止德軍進一步東進，開始將軍力深入上述地區。從1943至1945，蘇聯主導成立東歐國家聯盟（The Organization of East European National Units）協防東歐國家抵抗德軍侵略。蘇聯更於東歐國家聯盟設置蘇維埃最高指揮本部（the Soviet Supreme High Command）與東歐各國軍事代表協商防衛戰略，並直接指揮東歐各國軍隊。

第二次世界大戰結束後，蘇聯直接在上述東歐地區國家與德國東部成立聯合管制委員會，並於1947年建立北方集團軍（the Northern Group of Forces），1949年成立蘇維埃駐德集團軍（the Group of Soviet Forces in Germany），與捷克、波蘭、匈牙利、保加利亞、阿爾巴尼亞、南斯拉夫及羅馬尼亞等國建立軍事互助同盟。直到「友好、合作與互助條約」（Treaty on Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance, also named the Warsaw Pact，亦稱華沙公約，以下簡稱華約）簽署之前，蘇聯控制東歐軍隊的主要用意在於控制蘇聯集團聯盟內的社會秩序，尤其1953年東柏林地區發生大規模工人抗議暴動事件，讓蘇聯驚覺二戰後須加強對東歐各國社會秩序的控制，嚴防社會抗議事件反噬蘇維埃聯邦的社會秩序。1955年德意志聯邦共和國（亦稱西德）宣佈加入北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下簡稱北約）激發蘇聯成立共同防衛組織以對抗北約的決心，同年蘇聯與捷克斯洛伐克、波蘭、匈牙利、保加利亞、阿爾巴尼亞與羅馬尼亞等國簽署華沙公約，正式成立反北約集體防衛組織。

---

1 本文所指的東歐也包含目前的波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利等中歐國家。

## 一、1960年代的華約組織

華約組織在1960年代的運作，外交意義大於軍事與政治意義，這段時期正值蘇聯成立華約組織之初，以及東歐地區歷經匈牙利起義、波蘭抗暴、捷克斯洛伐克起義（亦稱布拉格之春），蘇聯希望能透過華約組織的運作，團結東歐國家一致對抗西歐干涉。另一個造成華約組織僅有外交象徵意義的因素是，蘇聯與其同盟國家正面臨史達林主義與去史達林運動兩股政治意識形態轉型運動，造成蘇聯集團成員國無心實踐軍事防衛同盟的承諾。

另一方面，史達林主義與去史達林運動政治意識形態以及邊境、韓戰與領土衝突，造成蘇聯與中華人民共和國對立，並釀成阿爾巴尼亞退出華約組織以表達對蘇、中兩國對立的不滿。從前述事件中發現，華約成立之初歷經諸多內部同盟爭端，阻礙華約會員國走向集體防衛組織之路，因為會員國疲於應付國內政治與經濟問題，對於蘇聯號召共同抵禦北約組織的侵略一事意願不高；另一方面，捷克斯洛伐克、匈牙利與波蘭等國甚至認為，蘇聯的威脅遠比北約組織來得明顯。鑑於華約其他成員對蘇聯成立軍事聯盟動機的質疑，以及修補蘇聯與中共關係，莫斯科透過華約組織積極拉攏會員國，並重新塑造新的華約組織目標，因此蘇聯當時提出「社會主義共榮圈」（socialist commonwealth）重新改善蘇聯華約其他成員的關係。

社會主義共榮圈不是海市蜃樓，它是一種經濟行為的精算，社會主義共榮圈的構想強調，社會主義著重經濟精算。社會主義共榮圈也強調，社會主義國家間經濟互助，共創經濟烏托邦世界。社會主義強調，所有生產工具與成品均屬於集體社群，而社會主義共榮圈強調透過互助與交換的方

式，讓參與的行爲者能齊頭並進追求國家經濟繁榮。<sup>2</sup>社會主義共榮圈追求全體社會主義國家的共同利益，單一社會主義國家的利益不一定並存在共同利益之中，並且單一社會主義國家追求的利益不允許與社會主義共榮圈有所衝突。任何與社會主義共榮矛盾的單一社會主義國家利益，都視爲反社會主義革命反動。<sup>3</sup>

## 二、1970年代的華約組織

蘇聯陸續鎮壓東歐同盟國國內的抗爭事件，以及與中共改善關係後，乃於1969年起著手建立華約組織架構，慢慢地將華約組織從外交聯繫組織導入集體防衛軍事同盟。華約組織概分爲政治與軍事單位，政治單位作爲華約組織會員國交換意見與決策的共同平台，實際上是由莫斯科主導整個華約組織集體防衛綱領的制定與軍事任務之派遣，表面上蘇聯主張此一政治單位乃是平等對話、交流與決策平台，實際上蘇聯希望此平台是等差性建構，不主張由蘇聯以外的國家輪流領導。1970年代初期，蘇聯依舊承襲1960年代操作華約組織政策，透過此共同防衛組織，募集成員國對蘇聯在外交與安全政策上的支持。一直到1976年，蘇聯成立常設的外長委員會（the permanent Committee of Ministries of Foreign Affairs），並委由秘書處，定期召集華約會員國外長共同討論集體防衛政策，共同落實華約防衛會議的決策。

蘇聯爲落實華約組織發揮集體防衛軍事力量，成立國防部長委員會

2 von Mises, Ludwig, *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth* (Auburn: Ludwig von Mises Institute, 1990), pp. 15-17, pp. 25-28.

3 Fink, C., Gasset, P., & Junk, D. (Eds), 1968: *the World Transformed*. (Washington: Cambridge University Press, 1998), pp.167-168.

(the formal Committee of Ministers of Defence) 制定協調華約成員國軍事訓練與演習，並建立軍事委員會 (Military Council)，定期舉行軍事會議，加強華約會員國軍事人員聯繫，華約國防部長委員會主導整合華約組織會員國兵力與軍事物資的動員管理。國防部長委員會委派聯合司令部 (the Joint Command) 負責華約會員國聯合演習規劃，並責令聯合參謀本部 (the Joint Staff) 負責華約組織聯合演習訓練與戰術操演。值得注意的是，莫斯科主導華約組織軍事人員組織與訓練多元一體化政策，透過甲國指揮乙國軍隊的方式，蘇聯制定「華約會員國聯軍參謀與行政組織職權、特許與豁免公約」 (Convention on the Capacities, Privileges, and Immunities of the Staff and Other Administrative Organs of the Joint Armed Forces of the Warsaw Pact Member States)，來加強華約會員國聯合作戰能力。

### 三、1980年代的華約組織

美國總統杜魯門憂心，侵略南韓戰事，是中共與蘇聯透過意圖將共產主義擴張至亞洲，共產主義拓展至亞洲，可確立蘇維埃政權集團成立，但直到1980年代才開始讓華約組織防衛範圍涵括意識形態接近的非會員國地區，其中華約深入非洲第三世界與中東地區政策，是這時期的華約組織發展的重心。<sup>4</sup>1980年代適逢國際低盪 (Detente) 政策成熟期，蘇聯與歐美國家軍事對峙的情況漸漸和緩，但低盪政策遞出的橄欖枝卻不影響蘇聯決心推動華約組織向外擴張的決心。

---

<sup>4</sup> Truman Library, Notes Regarding National Security Council Meeting, July 27, 1950 <[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/koreanwar/documents/index.php?documentdate=1950-07-27&documentid=ki-13-17&pagenumber=1](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/koreanwar/documents/index.php?documentdate=1950-07-27&documentid=ki-13-17&pagenumber=1)> (27/6/1950)

1980年代蘇聯推動「第三世界人民民主聯盟」(the Third World allied “people’s democracies”)<sup>5</sup>「民族解放軍」(National Liberation Armies)政策，推動華約組織的全球擴張，藉此提升蘇聯在全球社會主義國家處理國際事務與安全的重要性。另一方面，蘇聯運用華約組織的政治協商機制，募集援外物資藉以改善第三世界人民的生活環境，並透過援外政策來拉攏第三世界國家對華約組織的認同。雖華約組織在此時期走向全球擴張道路，但從1970年代中期後到1980年代，低盪氛圍已漸漸地讓華約組織內部產生對安全利益與威脅的質疑與辯論。

華約與北約組織軍事對立態勢尚未改變，但低盪的國際情勢讓華約組織會員國漸漸懷疑北約是否為威脅國家安全的敵人。甚至於1985年華約成員國，於討論修改華約內容時，併案處理解散華約組織的可能性，蘇聯認為可透過解散華約的手段迫使北約組織解散。但蘇聯也考量北約陸續研發戰略武器，並且不放棄對蘇聯使用武力，華約組織依舊進行軍事演習以防範任何來可能自北約組織的攻擊。除此之外，華約組織在蘇聯強勢主導下，在1980年代增加援助會員國軍工產業生產與研發軍事武器，以提升蘇聯集團成員國軍隊在武器研發實力與精進軍事武器的品質，並且對非華約組織會員國的社會主義盟國輸出軍備武器，藉此提升蘇聯掌握區域代理人戰爭的成果。

## 四、小結

華約組織成立之目的就是要突破北約組織壓縮蘇聯國際生存空間，透

---

5 Library of Congress. Appendix C: THE WARSAW PACT – Czechoslovakia, <[http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/czechoslovakia/cs\\_appnc.html](http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/czechoslovakia/cs_appnc.html)>

過籌組華約組織來行使集體防衛權，藉此來捍衛生存權，雖然華約是北約的競爭對手，雙邊軍事對峙有增無減形成安全困境，但並未影響蘇聯繼續追求生存的決心。北約與華約對峙讓國際社會呈現兩極體系，劍拔弩張的軍事對立氣氛，產生零和生存問題，蘇聯與歐美之間的矛盾，出現了經濟合作但軍事對抗的弔詭局勢。蘇聯了解與歐美國家著手經濟合作，可以改善蘇聯集團計畫經濟遭遇的凋敝問題，但蘇聯集團更認為，歐美國家組織北約的目的就是破壞蘇聯集團生存的權利。



## 參、普欽安全政策的啓蒙：華約解體、 國家安全概念書、軍事防衛綱領與 外交政策

---

普欽於1975年自列寧格勒大學取得法學士，1997年自聖彼得堡礦業學院取得準博士學位，普欽就讀法律系時就已經針對進入國家安全委員會（KGB）工作做準備，進入國家安全委員會工作後一直負責外事情報業務，1984年被委派至東德德勒斯登（Dresden）進行外國人諜報工作業務。1970年代普欽甫進入國家安全工作領域，蘇聯正值低盪政策盛行，因而放緩對歐美國家軍事鬥爭工作，1980年代普欽被委以重任遠赴東德，負責吸收外國人對歐美進行諜報工作，此時蘇聯正值華約組織全球擴張時期，蘇聯擴大社會主義聯盟陣線，以防範歐美國家威脅蘇聯集團國家安全。

普欽駐東德工作的經歷對他在安全政策上的啓蒙與發展有很顯著的影響，蘇聯國家安全委員會針對結訓生分配工作任務前，會先組成評估委員會，針對結訓生的術科、學科與人格特質進行分析。根據委員會評估報告指出，普欽那種不太容易接近，但對工作專注卻又不是對事業有野心的人格特質，派遣他至東德進行情報工作，吻合當地複雜又矛盾的工作環境。<sup>6</sup>

1980年代蘇聯推動「公開化」（glasnost），「加速」（uskoreniye）經濟發展方案「改革」（perestroika），透過政經改革方案，重新找回蘇聯強盛國力。<sup>7</sup>此政經改革的核心就是社會主義生活全方位「樽節」，這

---

6 Putin, Vladimir Vladimirovich, Natalia Gevorkian, & Natalia Timakova, *First Person: An Astonishing Frank Self-Portrait by Russia's President Vladimir Putin*. (New York: PublicAffairs Store, 2000), pp.54-55.

7 「公開化」（glasnost）主張，改善人權、放鬆新聞管制、保障言論自由、提升蘇聯共產黨黨內民主、尊重蘇聯集團國成員主權等。「改革」（perestroika）強調共產黨政治革新，並引進類市場經濟取代計畫經濟，改善國家生產力與人民生活品質，並且

表一 1970至1980年代，普欽的工作任務與華約組織發展對照表

1970年代華約組織		1980年代華約組織	
普欽工作內容	華約組織發展	普欽工作內容	華約組織發展
1. 維護列寧格勒市（現稱聖彼得堡）安全工作。 2. 外事情報工作。	1. 低盪政策，緩和與北約對立僵局。 2. 挽救華約組織成員信心危機。	1. 順利取得高級外事情報訓練結業證書，委派至東德德勒斯登市建立外事諜報據點。 2. 吸收至東德投資的外資企業經理人擔任蘇聯工商業間諜。 3. 吸收北約組織軍文職人員，蒐集北約組織情報。 4. 組建蘇維埃德俄友好合作所，聯絡對蘇友好之政治團體感情。	1. 低盪政策成熟，緩和與北約對立僵局。 2. 挽救華約組織成員信心危機。 3. 擴大華約組織對非會員國第三世界的影響力。 4. 擴大華約組織對非第三世界非會員國的影響力。 5. 建構世界社會主義國家聯盟，擴大華約組織全球化工作。

資料來源：BBC, *Profile: Vladimir Putin*. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15047823>> (2/5/2012); Telegraph, *Vladimir Putin* <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/vladimir-putin/>> (10/5/2013)

不僅關係到蘇聯內政，對其外交與安全政策也產生影響。尤其蘇聯「政經改革」強調重新調整蘇維埃集團之外交、國防與安全政策，並重新界定蘇

鬆綁法令，著手推動私有化。「加速」（uskoreniye）經濟發展方案主要透過行政命令的方式，要求蘇聯共黨政府單位放棄官僚主義，加速推動經濟改革，藉此提升國家經濟發展實力，改善人民生活品質。

維埃集團在外交與安全政策目標的排序。<sup>8</sup>

然而蘇聯政經改革的挫敗，不僅造成自身國家政權失去穩定，連帶弱化蘇聯集團成員國維持社會穩定的能力。從波蘭到捷克，蘇聯集團成員國，紛紛受到工運與民主運動影響，各國共產黨統治地位失去主導性，最後造成蘇聯集團瓦解，部分蘇維埃社會主義共和國轉型成為民主共和政體。1991年蘇聯集團與華約組織終告結束，北約與華約組織之冷戰兩極對立體系，亦宣告結束。在此同時，普欽在東德的17年的諜報工作也宣告結束。

## 一、華約解體

華約組織歷經1960年代會員國內部民主運動事件影響，1970年低邊政策緩和與北約對立情勢，1980年代華約組織全球擴張等轉變，最後因蘇聯政經改革方案失敗，宣告蘇維埃集體防衛聯盟瓦解。蘇聯瓦解不僅造成俄羅斯內部面臨政經轉型的陣痛，更因鄰國紛紛脫離華約組織，讓俄羅斯沒有戰略緩衝要塞，這樣的國家安全窘境讓非共化的俄羅斯面臨內憂外患雙重威脅。尤其冷戰結束後，昔日對立組織—北約，並未因華約組織的解散而自動解散，反而北約會員國考量後冷戰時期的國際新形勢對國際安全的影響，因而計畫性地將北約組織從當初反蘇維埃集團任務轉向為全球維和工作。

普欽在華約組織解散後，進入聖彼得堡大學擔任國際關係學院院長助理，但依舊執行國家安全委員會所交付之吸收與組訓學生參加國家安全

---

8 Valenta, J., & Cibulka, F. (ed.), *Gorbachev's new thinking and Third World conflicts*. (New Brunswick: Transaction Books, 1990), pp.3-5.

工作，其後受到昔日法律系指導老師索布恰克（Anatoly Sobchak）教授的邀請，普欽乃辭去國家安全委員會職務，進入聖彼得堡市政府工作，負責招商引資與府、會（市政府與市議會）關係聯絡工作。聖彼得堡市是俄國軍工產業重鎮，普欽領導市府經濟委員會期間，深刻了解軍工複合產業對國家安全的重要性，另一方面，普欽善用昔日派駐東德的人際網絡，成功募集眾多德國企業赴當地投資，並且有鑑於昔日蘇聯政府私有化政策失敗的教訓，普欽擔任副市長時推動聖彼得堡市企業私有化工作顯得格外謹慎。

普欽結束聖彼得堡副市長工作後，奉召去莫斯科協助葉爾欽總統（Boris Yeltsin）處理國家產業私有化工作，並兼任俄國與獨立國家國協（Commonwealth of Independent States (CIS)）聯繫工作。1998年普欽被任命擔任俄國聯邦安全局局長（改組自國家安全委員會），隔年被任命為俄國總理，同年底代理總統職務，2000年與2004年當選兩任俄國總統，2008年回任俄國總理，2012年再次當選俄國總統。從1998年至今，普欽不僅歷經俄國政經轉型，也面臨俄國集體防衛組織瓦解與重建。

華約組織解散後，俄羅斯在1992年5月16日成立集體安全防衛組織（Collective Security Treaty Organization），再次邀集華約組織舊成員國與夥伴國。但受到北約東擴政策的影響，集體安全防務組織失去歐洲舊華約成員，只好將夥伴國招募重心移至中亞地區、白俄羅斯、喬治亞與中東地區。2001年俄國加入上海合作組織與中國聯手建立集體防衛聯盟，不僅抗衡北約東擴爭取俄羅斯戰略生存空間，並且中、俄聯手共同弱化美國在中亞地區的影響力。

蘇聯瓦解後，俄國走向民主共和政體，影響國家安全發展走向，已不再是共產意識形態，取而代之的是國家政策。學者哈斯（Maj Marcel de Hass）表示，「俄國對於安全的定義、需求與目標，可從國家安全概念書（National Security Concept）、俄羅斯軍事準則（Military Doctrine）外

交政策概念書（Foreign Policy Concept）三份文件中得知。」<sup>9</sup>從這個角度來看，透過「政策分析」途徑與現實主義理論，可以更全面地分析並掌握普欽安全政策的發展。政策分析途徑強調，公部門運用政策制定來完成既定設定目標，而現實主義理論，強調追求生存是國家的重要目標，唯有善用軍事手段，才能讓國家生存下去。

## 二、國家安全概念書

1999年國家安全概念書（National Security Concept）是依據俄羅斯總統命令第1300號頒佈（2000年則以總統命令第24號公佈），是由葉爾欽總統制定，普欽總統代理總統職權開始執行。國家安全概念書內容共由「俄國的國際地位」、「俄國國家利益」、「俄國國家安全威脅」與「保衛俄國國家安全必要措施與工作」等組成。

1999年國家安全概念書強調，俄羅斯在國際社會上依舊保有一定的影響力，俄國必須追求在國際社會中的領導地位；俄羅斯認為，國際社會是個多邊多極體系，俄國要與其他國家與國際組織保持合作關係，而且俄國要能融入與深入國際經濟體系。莫斯科方面認定，恐怖主義與跨國安全問題，影響國際秩序穩定，俄國必須奠定與其他國家打擊恐怖主義與增強急難救助的實力，方能確保自身國家安全。

1999年國家安全概念書設定，俄國的國家利益是追求個人、社會、政治、軍事、邊防、資訊、生態與國際關係等利益之平衡發展。俄國對內要確保國內民主法治健全發展，對外則追求國際平等與多邊合作，並且確保

---

9 Maj Marcel de Haas, "Putin's Security Policy in the Past, Present, and Future: An analysis of the security documents of 2000 compared with the Defence White Paper of 2003", *Baltic Defence Review*, Vol. 2, No.12 (2004), pp.39-41.

俄國主權與領土獨立與完整。1999年國家安全概念書強調，組織犯罪與恐怖主義是威脅俄國國家安全威脅最主要的來源，尤其俄國處於政經體制轉型的過渡時期，許多組織犯罪從中牟利與傷害人民之非法作為，已嚴重影響俄國社會秩序穩定。

另一方面，政經轉型帶來的貧富差距與各項體制轉型之亂象，已戕害俄國政經社會秩序穩定。為確保俄國家安全利益與防範可能威脅，1999年國家安全概念書提出了政、經、軍等方法確保俄國領土完整與主權獨立，並建立區域與國際合作機制，與其他國家、區域組織、國際組織等加強合作以促進俄羅斯國家安全利益。

2009年俄國總統梅德韋傑夫（Dmitry Medvedev）頒佈第537號總統令，公佈2009年「國家安全概念書（全名：俄國2020前國家安全戰略）（Russia's National Security Strategy to 2020）」，針對「俄國的國際地位」、「俄國國家利益」、「俄國國家安全威脅」與「國家安全戰略目標」、「建構2020俄國國家安全面貌」、「俄國與國際組織關係」、「俄國國家安全系統」與「俄國公共安全」等目標，所制定短、中、長程計畫陸續完成。

### 三、俄羅斯軍事防衛綱領

俄羅斯軍事準則（Military Doctrine of Russia）共有「1993年綱領」、「2000年綱領」與「2010年綱領」等，三份綱領的共同之處有三點：1、俄國必須防範北約東擴威脅，2、俄國打擊大規模毀滅武器擴散，3、俄國採取守勢防衛，採用戰略導彈與核武嚇阻一切外來軍事威脅。比較不同的是，雖然「2000年綱領」與「2010年綱領」都重視恐怖主義對俄國軍事安全的威脅，而「2010年綱領」更賦予俄國介入盟國軍事衝突的法源與正當性。

表二 1999年與2009年國家安全概念書對照表

概念 項目	國際地位	國家利益	國家安全威脅			保衛國家安全必要 措施與工作		
1999年國 家安全概 念書	1. 追求世界領導國家地位。 2. 積極與世界各國合作，國際 呈現多極多邊體系。 3. 融入與深入世界經濟整合。	1. 追求利益平衡（政 治、經濟、軍事、社 會、生態發展、國際 關係等） 2. 主權與領土。 3. 與獨立國加國協關係 和諧。	1. 恐怖主義。 2. 組織犯罪。 3. 政經轉型產生的社會問題。（如：貧富差 距、人權侵害） 4. 北約東擴。			1. 政治改革。 2. 經濟改革。 3. 保護主權與領土。 4. 防止大規模武器擴 散。 5. 軍事介入。 6. 國際合作。（如： 雙邊合作、區域合 作、國際合作等）		
概念 項目	國際地位	國家利益	國家安全 威脅	國家安全 戰略目標	建構2020俄國國 家安全面貌	俄國與國際組織關係	公共安全	國家安 全系統
2009年國 家安全概 念書（全 名：俄國 2020前國 家安全戰 略）	1. 遵守國際法， 追求國際領導 地位。 2. 積極參與國際 組織活動，確 保俄國在國際 事務與安全議 題能發揮關鍵 作用。	1. 追求國家 主權與領 土獨立與 完整。 2. 發展軍事 建設，擊 退外來侵 略者。	1. 北約。 2. 公共安 全。 3. 恐怖主 義。 4. 能源。	1. 政治與經 濟穩定。 2. 主權與領 土獨立。	1. 政經制度成功 轉型。 2. 落實2020國家 安全政策。 3. 落實2020經社 發展長期目 標。	1. 善用俄國在聯合國安全 理事會常任理事國職 權，確保俄國在國際事 務發展的主導權。 2. 加強金磚三國（巴西、 中國與印度）的合作。 3. 加強與G8及G20合作。	1. 強化執 法部門 效率。 2. 落實國 家肅貪 政策。	整合俄國 三軍、邊 防軍、警 察、情報 等單位情 治能力。

資料來源：National Security Strategy to 2020. <<http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020>> (12/5/2009),  
Russia's National Security Concept. <[http://www.armscontrol.org/act/2000\\_01-02/docjff00](http://www.armscontrol.org/act/2000_01-02/docjff00)> (10/1/2000)

## 四、外交政策

普欽擔任總統與總理時期的俄國外交政策其基本綱領有五點：1、俄國支持多極與多邊國際體系運作，2、俄國強化與獨立國家國協合作與聯繫，3、俄國積極參與區域與國際組織運作，擴大與其他國家合作層面，4、俄國阻絕外國勢力干預俄國與獨立國家國協事務，5、積極組建集體防衛組織，防止北約對俄國進行圍堵。



## 肆、轉型華約：集體安全防衛組織

1992年俄國邀請昔日蘇維埃集團成員，共同成立「集體安全防務組織」（以下簡稱集防組織），但受到北約東擴影響，形成組織成員國大多來自中亞國家，失去當年華約組織橫跨歐亞的盛況。2009年集防組織成立「集體防衛快速反應部隊」（Collective Rapid Reaction Force），打擊恐怖主義活動、組織犯罪以及危機處理。普欽任職總統與總理期間，正逢集防組織成立與轉型，比較集防組織成立目的與宗旨，與俄國國家安全、軍事與外交政策重疊性頗高，這證明俄國透過集防組織實踐自身國家安全規劃。

### 一、力抗北約東擴

冷戰結束後，華約組織解散，但北約組織東擴，讓俄國認定北約組織吸收前華約成員的動機依舊在圍堵俄國。尤其北約東擴進而深入了解前蘇聯集團軍事合作與聯合演習內容，讓俄國對北約東擴一直抱有敵意。集防組織成立之用意，不僅再次建立以俄國為中心的集體防衛體系，更希望遏止北約東擴前進中亞的磁吸效應。另一方面，俄國籌建集防組織乃是希望能開拓第二條管道<sup>10</sup>，加強俄國與會員國之間安全與外交政策的聯繫。

### 二、歐亞防衛區（Eurasia Collective Defence Area）

蘇聯瓦解後，俄國沒有重建蘇聯集團的規劃，但依舊醉心於強國夢，

---

<sup>10</sup> 第一條管道是獨立國家國協。

因此如何重拾舊蘇聯成員向心力與重建在此地區的軍事影響力，始終是普欽實踐安全政策的核心。<sup>11</sup>普欽認為，建立歐亞主義的認同是後蘇聯時期俄國安全政策任重至遠的首務；歐亞主義是俄國追求國家利益與安全之第三條道路，其主要目的在對抗歐盟

相較於美國的國家利益賽局，歐亞主義是凸顯俄國不同於美國同盟與歐盟的認同再建構，透過認同建構的過程，重新定位與界定俄國在地緣政治與國際安全的利益。<sup>12</sup>普欽界定歐亞地區是從集防組織，包括上海合作組織、歐亞經濟共同體（EurAsEC）、中亞合作組織（OCAC）（2004年併入歐亞經濟區）、歐亞聯盟（Eurasian Union）、共同經濟空間（Common Economic Space）等經貿與安全合作組織所涵蓋的會員國疆域來界定。普欽認為，俄國必須在歐亞地區保持領導地位，俄國雖從兩極對抗體系轉至多極合作體系，但俄國如沒能透過歐亞地區成立一個自己可以掌控的極區，俄國很難在多極合作體系中保有國家利益。<sup>13</sup>普欽規劃的歐亞經貿區，也轉移到安全防務領域。

華約組織解散後，俄國將中亞地區視為防衛俄國國家安全的最後一道防火牆，不僅邀集中亞國家加入集防組織，更成立中亞快速反應部隊（Central Asia Rapid Reaction Forces）強化俄國與中亞國家的軍事合作，並與上海合作組織合作，共同打造歐亞防衛區（Eurasia Collective Defence Area），領域涵蓋中亞四國、白俄羅斯、亞美尼亞與中國，2012年土耳其政府表示希望能成為上海合作組織的會員國，加入歐亞防衛區。

普欽視歐亞防衛區為要塞地區（Heartland），認為透過建構共同戰

---

11 R. Netzhualcoyotzi, A. Furlong, "Geopolitics and Eurasia", *Suma de Negocios*, Vol. 3 No.3 (2012), p.53.

12 Matthew Schmidt, "Is Putin Pursuing a Policy of Eurasianism", *Demokratizatsiya*, Vol. 13 Issue 1 Winter2005, pp.94-96.

13 Mikhail A. Molchanov, "Eurasian Regionalism and Russian Foreign Policy", presented for the UACES Convention Exchanging Ideas on Europe 2012 (Passau: UACES 3-5 September 2012 ), pp.3-4, pp.8-10.

略利益與安全需求，以俄國為安全中心圈，共築共同安全防禦機制以及經濟統合圈，以確保政經安全穩定，也可以在國際安全體系中形成一個聯盟，建構共同防禦反聯盟利益的共同體。<sup>14</sup>普欽認為，歐亞聯盟是促進成員國貿易互賴，也確保俄國可在自己規劃的區域經貿圈下享有主控權；另一方面，透過經貿互賴進而提升到安全防務互賴，這樣的經貿與安全防務雙重互賴體系，讓俄國可以再次從後冷戰時代重掌國際事務領導角色。

表三 普欽對於歐亞地區的界定

國際組織 會員國	上海合作 組織	歐亞經濟區 (EurAsEC)	歐亞經濟聯盟 (Eurasian Union)	共同經濟區 (Common Economic Space)
俄國	■	■	■	■
中國	■			
白俄羅斯	■	■		■
烏茲別克	■	■	■	■
塔吉克	■	■	■	■
吉爾吉斯	■	■	■	■
哈薩克	■	■ (停權)	■	■
烏克蘭				■

Source：撰者自製。

14 Sengupta, A., *Heartlands of Eurasia: the Geopolitics of Political Space*. (Polymouth: Lexington Books, 2009), pp.35-36, pp.120-121, pp.143-144.

## 伍、華約東擴：上海合作組織

---

普欽主政下的外交與國家安全政策，最顯著的特色就是與中國建立戰略夥伴關係，不僅支持中、俄領袖高峰會、推動中、俄總理定期會晤外，普欽在中共新任領導人習近平上任後，旋即拜訪中南海並發表「中、俄全面深化戰略協作夥伴聯合聲明」，透過深交中國的外交手段，來強化俄國國家安全。

### 一、打擊恐怖主義

911恐怖攻擊事件爆發後，後冷戰國際體系隨即被反恐國際體系取代，中國、俄羅斯與美國摒棄冷戰意識形態對立，與後冷戰時期的誤解，三方很快取得共同合作打擊恐怖主義的共識。中國同年成立上海合作組織（以下簡稱上合組織），採取集體防衛手段來打擊跨國恐怖主義活動。全球反恐合作，讓普欽有機會與美國走入低盪，更讓俄國運用集防組織與上合組織平台強化俄國與前蘇維埃國家間外交、軍事與安全合作。

### 二、中亞區域穩定

建立集體防衛制度，就是連結各國安全事務，具有不可分割性，一旦參與集體防衛行為者受到攻擊，集體防衛全體成員必須對外來威脅有所反制。<sup>15</sup>中、俄合組集體防衛組織，雙方最大的國家安全利益公約數就是希

---

15 Nadkarni, V., *Strategic Partnerships in Asia: Balancing without alliances*. (Oxon: Routledge, 2010), pp. 41-42.

望中亞地區能排除美國介入；另一方面，中亞地區政經穩定更符合中、俄兩國國家利益。蘇聯解體後，俄國希望與中亞地區前蘇聯共和國有外交與經貿往來，更希望將中亞地區視為保護俄國安全的前哨國。因此在1992年至1996年間，莫斯科派兵介入塔吉克內戰，2009年更成立中亞快速反應部隊，長期駐軍防止中亞地區動亂，並在2012年改組該部隊，改設特種部隊以強化有效介入中亞局勢之能力。

中亞地區接鄰中、俄兩國，因此中國也很關心中亞地區局勢，尤其中亞地區境內恐怖組織與中國新疆分離組織經常聯繫，中國考量國家主權與領土完整性，積極配合俄國的中亞反恐政策。除此之外，美國近年介入中亞事務，讓中、俄兩國十分擔心美國圍堵政策深入中亞地區。因此，上海合作組織成立至今幾乎每年都會舉行聯合軍事演習，將反介入作為重點演習操演科目。

## 陸、結論

冷戰時期，蘇聯的國家安全政策受到意識形態影響，而華約組織的戰略目標都是由蘇聯來制定，華約組織成員國成為執行蘇聯安全政策的工具。冷戰結束後，以意識形態主導國家安全政策已不復存在，取而代之的是國家安全、軍事與外交政策。政策的制定反應出領導人對於政策目標、政策工具與國家利益的觀點。普欽從1999年至今長期擔任俄羅斯聯邦總統與總理要職，不管作為政策制定者或執行者，可從其「國家安全概念書」、「俄羅斯軍事準則」與「外交政策概念書」等文件中看出普欽安全政策的轉變。

從現實主義理論觀察發現，普欽擔任總統與總理，歷經後冷戰、反恐與制定2020前俄國國家安全概念書等時期，無論國際與國內局勢如何轉變，普欽始終認為，國家最終的目標就是生存，而確保生存的最佳手段就是軍事。普欽更認為，俄國追求生存必須穩定國內與國際局勢，對內要確保政經社會秩序穩定，對外要積極地與國際組織合作，尤其俄羅斯更要重視周邊國家的區域安全，不要讓鄰國秩序失控進而影響俄國國家穩定。

普欽認為，軍事手段是執行「國家安全概念書」、「俄羅斯軍事準則」與「外交政策概念書」最好的工具，但俄國不可以單打獨鬥地去完成防衛任務，俄國必須與集體防衛組織合作，共同協防俄國國家安全。普欽仍然認為，俄羅斯國家安全最大的威脅來源之一就是北約，尤其冷戰結束後，北約推動東擴，這讓普欽認為北約圍堵俄國的政策沒變，尤其北約企圖在波蘭與捷克設置反飛彈防禦系統一事，更讓普欽下定決心建置反飛彈系統反制北約飛彈對俄國國家安全的威脅。

透過政策分析途徑發現，普欽一直推動俄國重返國際大國地位，主導國際安全事務發展，光榮與強大的俄國更是普欽主政下安全政策的終極目標。普欽見證了蘇聯瓦解與華約解體，以及俄國政經轉型最慘淡的十年，普欽力挽狂瀾持續推動俄羅斯政經改革，籌建集體防衛組織，積極融入國際經濟體系，再次將俄國失去的國家自信找回。最後，普欽主導2020年前

俄羅斯國家安全政策，透過此新安全政策規劃，打造以俄國爲主的歐亞經濟與防衛體系，替俄國奠定黃金十年。

## 參考資料

### 一、書籍

1. Dunay, P., *The changing political geography of Europe: After EU and NATO enlargements* in Thierry Tardy ed., *European security in a global context: internal and external dynamics*. (Abingdon: Taylor & Francis: 74-92, 2009)
2. Erickson, John, *The Soviet High Command: A Military-Political History, 1918-1941: A Military Political History, 1918-1941(3rd edition)*. (Oxford :Routledge, 2001)
3. Gardner, H, *Dangerous crossroads: Europe, Russia, and the future of NATO*. (Westport, Conn.: Praeger, 1997).
4. Jones, Christopher D., *Soviet influence in Eastern Europe: Political autonomy and the Warsaw Pact*. (New York: Praeger, 1981)
5. Remington, Robin Alison, *The Warsaw pact: Case studies in Communist conflict resolution*. (Cambridge: MIT Press, 1971)
6. Wessely, S., Krasnov, V., & North Atlantic Treaty Organization. Public Diplomacy Division, *Psychological responses to the new terrorism: A NATO-Russia dialogue*. (Amsterdam; Washington, 2005).
7. Yost, David S., *NATO transformed: The Alliance's new roles in international security*. (Washington:United States Institute of Peace Press, 1998)
8. Sakwa, R., *Gorbachev and his Reforms, 1985-1990*. (New Jersey: Prentice-Hall, 1990)
9. Sakwa, R., *Russian politics and society*. (Oxford :Routledge, 2002)
10. von Mises, Ludwig, *Economic Calculation in the Socialst Commonwealth*. ( Auburn: Ludwig von Mises Institute,1990)
11. Fink, C., Gasset, P., & Junk, D. (Eds), 1968: the World Transformed. (Washington: Cambridge University Press, 1998)
12. Putin, Vladimir Vladimirovich, Natalia Gevorkian, & Natalia Timakova, *First Person: An Astonishing Frank Self-Portrait by Russia's President Vladimir Putin*. (New

York: PublicAffairs Store, 2000)

13. Valenta, J., & Cibulka, F. (ed.), *Gorbachev's new thinking and Third World conflicts*. (New Brunswick: Transaction Books, 1990)
14. Sengupta, A., *Heartlands of Eurasia: the Geopolitics of Political Space*. (Polymouth: Lexington Books, 2009)
15. Nadkarni, V., *Strategic Partnerships in Asia: Balancing without alliances*. (Oxon: Routledge, 2010)

## 二、期刊

1. F. Ciuta, "The End(s) of NATO: Security, Strategic Action and Narrative Transformation". *Contemporary Security Policy*, Vol. 23, Issue 1, (2002).
2. Maj Marcel de Haas, "Putin's Security Policy in the Past, Present, and Future: An analysis of the security documents of 2000 compared with the Defence White Paper of 2003", *Baltic Defence Review*, Vol. 2, No.12 (2004), pp.39-41.
3. R. Netzahualcoyotzi, A. Furlong, "Geopolitics and Eurasia", *Suma de Negocios*, Vol. 3 No.3 (2012), p.47
4. Matthew Schmidt, "Is Putin Pursuing a Policy of Eurasianism", *Demokratizatsiya*, Vol. 13 Issue 1 Winter2005,, p87.

## 三、研討會論文

1. Mikhail A. Molchanov, "Eurasian Regionalism and Russian Foreign Policy", presented for the UACES Convention Exchanging Ideas on Europe 2012 (Passau: UACES 3-5 September 2012 ),

## 四、網路資料

1. *National Security Strategy to 2020*. < <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020> > (12/5/2009)
2. Olga Oliker, Keith Crane, Lowell H. Schwartz, Catherine Yusupov, *Russian Foreign Policy: Sources and Implications*. < <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG768.html> > (2009)
3. *Russian Military Doctrine*. < <http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/doctrine.htm> > (5/2/2013)
4. *Russia's National Security Concept*. < [http://www.armscontrol.org/act/2000\\_01-02/](http://www.armscontrol.org/act/2000_01-02/)



docjf00 >(10/1/2000)

5. Smith, J., *The NATO-Russia relationship: Defining moment or déjà vu?*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies. <<http://csis.org/publication/nato-russia-relationship>> (14/5/2008).
6. BBC, *Profile: Vladimir Putin*. < <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15047823>>(2/5/2012).
7. Telegraph, *Vladimir Putin* < <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/vladimir-putin/>> (10/5/2013)

## 五、檔案資料

1. Truman Library, Notes Regarding National Security Council Meeting, July 27, 1950 <[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/koreanwar/documents/index.php?documentdate=1950-07-27&documentid=ki-13-17&pagenumber=1](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/koreanwar/documents/index.php?documentdate=1950-07-27&documentid=ki-13-17&pagenumber=1)> (27/6/1950)
2. Library of Congress. Appendix C: THE WARSAW PACT – Czechoslovakia, <[http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/czechoslovakia/cs\\_appnc.html](http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/czechoslovakia/cs_appnc.html)>